

教育における公私協働

チャータースクールにおけるセクターを越えた連携の発展

中 島 千 恵

アメリカのチャータースクールでは、セクター（公的、営利、非営利）を越える公私協働がかなり進展している。それには経済的、組織的、政治的、法的理由があり、戦略的である。セクター間での連携は文化の相違ゆえに限界があることも指摘されるが、その進展は徐々に学校の文化に影響を与え、学校がより政治的な場に変化しつつあることが看守できる。

キーワード：公私協働（PPP）、チャータースクール、NPM、アメリカの教育改革、初等中等教育改革

はじめに

ニューパブリックマネジメント（NPM）の名で公私の連携を図り、小さな政府の下で民間のリソースを活用して公的セクターの再構成を図ると同時に私的セクターの活性化を図ろうとする国際的動きに歩調を合わせ、平成11年、日本において「民間資金などの活用による公共施設などの整備などの促進に関する法律」（PFI法）が導入された。公私協働の動きは多くの場合、主に社会の水道や道路などインフラの整備から始まり、教育の領域にも進展しつつある。多くの場合、ビジネスの手法が取り入れられ、契約を基本とする関係性が成立している。しかし、教育活動の特殊性ゆえに、教育における公私協働のあり方については、十分な考察が必要である。そこで教育における公私協働がかなり進展し、それらの実態や実践評価に関する学術的論文も多いアメリカに目を向けてみると、アメリカの公立学校では、自動販売機の設置から教育改革の推進に至るまで、様々なレベルの公私協働が発展、拡大している。その中でも公私協働

が進んでいるのはチャータースクールである。2006年の時点で、全米で4000校が数えられている¹。公私協働は規制緩和といわばセットで進行している。アメリカのチャータースクールはその歴史が始まった1991年においては、安全と公民権に関する規定以外には教育に関する法律や規則が免除され、教育における規制緩和が最大限許容された学校である。近年はNo Child Left Behind法によって若干、法的規制を受けるようになったが、基本的には極めて大きな自立性と自由を獲得した公立学校である。その自立性と自由がもたらす利点と欠点の両面から、社会の様々なセクターの組織や個人との連携が不可欠になっている。本論では、なぜチャータースクールでそのような連携が多いのか紹介し、公立学校における公私協働が孕む問題点について論じる。

1．公私協働の実態

パートナーの多様性：二宮と佐々木²は、アメリカの学校がパートナーとして連携している諸団体を紹介している。それによれば企業、専

門職団体，政府機関，健康医療関係団体，財団，博物館，軍隊，市民組織，大学，宗教団体，保護者の組織，退職者の組織，労働関係団体，市民団体，公共サービス団体，メディア，国際機関など，社会のほぼすべての領域の組織，団体との連携が見られる。最もポピュラーなのは保護者の組織であるが，1990年から2000年を比較すると，企業との連携が増加してきていることを二宮・佐々木は指摘している。

二宮・佐々木によって紹介されているパートナーは，大きく公的セクター，非営利セクター，営利セクターの3セクターに分類できる。まず大きく公私の二つのセクターに分けることができる。学校はもちろん，政府機関，労働関係団体，大学，公共サービス団体，軍隊，博物館などは，ほぼ公的セクターに入るものが大多数である。一方，企業，メディア，財団などは私的セクターであるが，営利を目的とするものが大多数である。それに対し，市民組織，宗教団体，退職者の組織などは私的セクターでも非営利の団体である場合が普通であり，公に近い私である。

大学，政府機関，健康医療関係団体，博物館など公的領域に属す団体や組織との連携は日本でも以前から大なり，小なり行っていることであり，違和感を持つ人々は少ないだろう。問題になるのは，営利を目的とする企業や団体との連携である。なぜなら，営利を目的とする団体はあくまで利益を上げることを重要な目的ないし使命としており，その利益はサービスを犠牲にして得ているのではないかという不安，また，利益が上がらなければいつでも撤退してしまうのではないかなどの不安がつきまとうからである。

連携の内容の多様性：連携の内容はどのよう

なパートナーと何を指すかによって実に多様である。それらを大まかに分類すれば，次の5つの内容に分けることができる。商業的活動（自動販売機の設置，バス輸送，教材の販売，フードサービス，空調などの施設設備のメンテナンス，印刷，警備，清掃など，ビジネスへの委託を主とする。学校，学区（日本の教育委員会にあたる）の運営サポート。教育改革推進のサポート（ロビー活動，リソースセンター，法的手続きのサポート，その他ボランティア組織などによる改革推進活動など）。経済的サポート（地元の銀行，企業団体，財団，NPO等）。

政策立案に関わる調査研究（企業の研究組織や財団），教育問題も含む，広い社会問題への対処（ビジネスも含む，様々な市民団体やアソシエーション）。

商業的活動に果たして連携やパートナーという表現がふさわしいのかどうかかわからないが，以上のように，学校をサポートする公私の関係は実に多様で幅広い。

商業的活動は，私的セクターによるものであるが，その他のサポートでは公的セクター，営利セクター，非営利セクターの3つのセクターがそれぞれのレベルで関わっている。また，教育改革推進のサポートや経済的サポートなど，ビジネスが単に利益目的の活動だけに関わっているだけではないことも述べておきたい。つまり，私的セクターは，活動内容によって企業であっても直接的に営利を目的としない，例えば授業にボランティアの技術者を派遣するなどの活動もしている点を指摘しておきたい。

2．公私協働が活発化する理由

なぜ，このような多様な公私協働が学校において活発化してきているのだろうか。学校の立

場からすれば長い教育改革の経験の中から、どの組織であれ、たったひとつの組織では学校を理想的な学習共同体に変えていくことはできないという認識が高まってきた。私的セクターからすれば、セクター間の境界を越えて新たなチャンスがないか伺っている。非営利、営利、公的セクターのそれぞれが異なる強さを持っているので、パートナーを形成するのはとりわけ魅力的である³。非営利セクターは道徳、個人へのコミットメント、信頼を得なければならない内容で強い。営利セクターは、迅速な変化、革新的活動内容、テクニカルな仕事、資本へのアクセス、効率的经营、企業精神に優れた力を発揮する。公的セクターは、公の利益に焦点が当てられ、政策や規則をもたらすことができ、公的サービスにおける公平性、継続性、安定性を保証する点において特に効果を示している⁴。

さらに、私的資金導入による公私協働を推進する行政の立場からは、公的経費の削減が大きな理由である。とりわけ、地方政府が公的サービスのプライバタイゼーションに関心を持つ理由としては、経費削減が80%と最大であり、次に多い理由は外からの経済的プレッシャー(53%)、私的セクターからの提案(23%)、政治的雰囲気(23%)、法律との関係(20%)であったという調査結果(1992年)が報告されている⁵。財政的理由と政治的雰囲気の中で公私協働が進んでいるのが伺われる。

3. チャータースクールの場合

なぜチャータースクールで公私協働が多いか

Wohlstetterらの分析によれば、以下の理由がある⁶。

(リソースが少ないという現実)

チャータースクールが州から与えられる生徒

一人当たりの教育費は州によって異なるが、チャーター授与機関であるスポンサーが介在するため、多くの場合、他の公立学校より3~5%少なくなる。また、立ち上げの際に建物をはじめ、様々な設備が不十分であることが多い⁷。そのため、アーカンソー、カンザス、ミシシッピの3州以外は、すべて教育サービスのために地域やビジネスとの何らかのパートナー関係や契約関係に入る事を奨励する規定をチャータースクール法に盛り込んでいる。

(コミュニティのインプット)

チャータースクールの申請には、何らかの形でコミュニティの参加が前提条件になっている場合が多い。例えば、コロラド州やイリノイ州のチャーター法では、「公立学校に対する父母やコミュニティの関わりを奨励する。」と述べているし、申請過程で、父母、教師、コミュニティ等のローカルサポートがあるという証拠を提示することを規定している州が27州ある。その他、公聴会、地域集会、住民投票など、何らかのかたちで住民参加を保障している⁸。これらのコミュニティの参加を市長が推進しているという事がチャータースクールリソースセンターの専門家へのインタビューでわかっている。市長がそうする理由は、人々が既存の公立学校から去っていくのを防ぐためと、チャータースクールがコミュニティに根ざした学校になることを重要視しているためである。

(テクニカルな必要性)

自由な実践が許可されているゆえに、チャータースクールは学校設置の段階からすでに創造的なプロセスがある。学校の設置、カリキュラム、スタッフなどなど、計画を立て、一般にスポンサーと呼ばれるチャーター授与機関に提出

しなければならない。計画書は吟味され、内容に問題があればチャーターは授与されない。作成する文書は1000頁にもなるという。学校運営だけでなく、学校設置と関わる法的な側面も押さえていなければならない。すでに最初の文書作成の段階でビジネスとの連携が必要になってくる。このようなサポートを提供する企業が様々あり、例えばフィラデルフィアでは、会計、様々な提出レポート作成、税金に関する書類の作成をサポートするAnthony Repice, CPA, LLC, 人事、特殊教育、様々な交渉事など法的処理一般をサポートするO'Donnell Associates社などがある⁹。

チャータースクールのアイデアはしばしば、コミュニティの人々から出るが、申請から運営まで専門的知識や技術がないため、サービス、カリキュラム、運営、監査などに専門的バックアップができるビジネスとパートナーを組む。たとえば、理論的にはチャータースクールは自由に教員の専門性を高める実践や研修活動ができるはずである。しかし、実際は経済的な事情で制限されてしまう。そこで、専門性開発のためのリソースや機会を提供できるビジネスなどに依頼することになる¹⁰。全米で最大といわれるEdison Schools, Inc. は、それが運営するチャータースクールに対し、ちょうど学区のように共通の方針や採用した教員の研修、訓練を提供している¹¹。

（政治的理由）

チャータースクールは、自らが直面する諸問題への対処に、他のアメリカの学校と同じく、政治的手段を使って解決を図っている。ヘーニツヒ（Henig）等は、チャータースクールは市場で競争するというよりは、ロビー活動によって政治に支援を求めることによって直面する問

題に対処していると述べている¹²。経済的問題への対処においても、外の信頼できる組織とパートナーを組むことが、チャータースクールにとっては政治的な重要性を持っている。チャータースクールはローンを借りる際、信頼性を確保する必要がある。地域で十分名も知られ、歴史もあり、十分確立し尊敬されている非営利組織とパートナーシップを組むことが信頼性を確保することにつながる。パートナーの信頼性と経済的支援力が名も無く、経済力もない申請への不信をかき消すからである。

（組織上の理由）

チャータースクールは人種などによる差別は許されないが、at risk, underserved, disadvantagedと英語で称される危機的な状況にある、または不利な状況にある生徒に焦点を当てることは、チャータースクール法でむしろ奨励している場合が少なくない。それゆえに、伝統的な学校ではなかなか提供できないような、特定の生徒にターゲットを当てたユニークなカリキュラムを提供することができるのだが、それは、ユニークなカリキュラム提供をサポートできるテクノロジーや知識を豊富に持っている組織とパートナーを組むことによって可能になる。また、外部の組織とパートナー関係を持つことによって、追加的な人的リソースを得ることができる。博物館や美術館とパートナーを組む場合もある。学校内では提供できないカリキュラム内容の豊かさを子供たちに提供することができる。たとえば、サンジエゴ（San Diego）には、子ども博物館のスポンサーで作られているチャータースクールがあり、子ども博物館のリソースを利用し、直接体験を活用した教育を行っている¹³。

以上のように、チャータースクールは付与された学区からの独立性ゆえに、学校を軌道に乗

せるために、また潤滑な学校運営のために、様々な組織や機関と連携を組むことを迫られているのである。

禁止されているパートナーシップ

各州のチャータースクール法によってパートナーシップ関係が禁止されている組織がある¹⁴。Wohlstetterらは次の禁止項目を表にまとめている。営利目的の組織がチャータースクールを申請できないとする州（14州）。営利目的の組織はチャータースクールを運営（operate, manage）してはならない（5州）。チャータースクールは宗派的組織と契約関係を結ぶことはできない（4州）。ただし、サービス内容が非宗教的であるならば、州教育長官と州教育当局の承認があれば良いとする州もある。さらに、宗教組織がチャータースクールを申請することはできないとしている州が12州である。

これらからわかるように、きわめて自由ではあるが、あくまで公立学校として位置づけられているチャータースクールにおいて、営利組織と宗教団体が関わることには注意深い対応がなされている。しかし、チャータースクール法はいつでも修正の対象であり、公私協働が進展する中で、ビジネスによる学校運営を禁止している州も許可する可能性があることを述べておく。

チャータースクールとパートナーを組む理由

先にチャータースクールが営利、非営利組織と連携を組まなければならない理由を述べた。では、営利を目的とする組織、とりわけビジネスがなぜチャータースクールとパートナーを組むのだろうか。その理由は、経済、政治、組織の3つの観点から説明されている。

（財政的理由）

公立学校とパートナー関係になることは、企業にとって経済的な効果が期待できる。企業にとっては、学校は将来の労働者が育成される場である。適切な教育がなされれば、企業側の訓練費用を削減できる。これは移民の人々が多いアメリカでは深刻である。筆者が2000年に山田達雄氏と行ったミネソタ州の調査において、そこに集まったビジネスリーダー達の声は、十分な読み書きができないまま高校を卒業して就職する移民の子弟を少なくするために、ビジネスが積極的に学校教育に関わっているとのことであった。

また、教育には市場としての大きなポテンシャルがあると見られ、拡大しつつある教育市場にビジネスが参入しようとしている。チャータースクールは学校運営を学区から独立して学校運営を行おうとするが、学校運営は素人の手では困難である。それゆえにその運営を学校のデザインから運営まで幅広く手がけるEducation Management Organization（EMO）と呼ばれる営利目的のビジネスと契約関係になる場合が多い。ビジネスがお金になると思えない公立学校の運営に乗り出すのには、ひとつには公立学校には、そこで学ぶ生徒の状況によって様々な補助金が与えられる点がある。連邦政府はチャータースクールプログラム（1994年）を通して立ち上げのための競争的補助金を支給している。このプログラムはチャータースクール拡大法（1998年）によって法的に位置づけられた。

（政治的理由）

市場としての伝統的公立学校へ参入していくのは、学校の官僚制によって阻まれ、困難と感じていて、チャータースクールは公立学校への容易で気軽なアクセスポイントとみなされている

る。また、自由で革新的な実践が許容されているチャータースクールでは、伝統的な公立学校ではできないようなプログラムを提供する機会が与えられる。さらに、教育に貢献しているということで、コミュニティにおけるイメージを上げることができる。大学にとっては、革新的で先端的イメージを得ることができるからだろうと指摘されている。

連携を促進するこのような理由に対して、連携を阻止する政治的要因もある。それは、チャータースクールに対する懷疑や不信ゆえに、パートナーになる組織もその懷疑や不信に耐えねばならないことである。さらに、チャーターの契約期間が切れる3年か5年後には、チャーター授与機関からの査察の対象になることである。

(組織上の理由)

問題のある生徒へのサービスに関わっている非営利組織にとって学校の連携は合理的である。チャータースクールに通う子ども達は、何らかの理由で地元の公立学校から別の学校に移ることを選択した子供たちである。先に述べたように、問題のある状況にある子供たちに焦点をあてた学校である場合もある。よって、チャータースクールと連携することによって、早くから問題のある子供たちへのサービスを始められ、将来サービスへのニーズを減らしていくことができる。しかも、就学段階から自分たちのプログラムを発展、成長させていくことができるというメリットがある。

一方、営利組織にとっては、ビジネスとは異なる教育に関わることは興味深いチャレンジであるばかりでなく、自らの組織改善や拡大につながる潜在性を秘める。

チャータースクールにおける公私協働の特徴

Wohlstetterらは、チャータースクールで展開する連携の諸要因について調査結果を述べた後、次のように結論づけている¹⁵。

セクターを越えた連携を特徴づけるのは、ビジネスから取り入れた特徴や運営の実践である。しかし、これらには思想的、規範的な観点が欠けている。特に、連携の形成に関する描写的な著述はあったが、連携形成のメリットを理論的に議論している規範的な著述は少なかった。しかも、ほとんどが実践的で日和見的である。理論的に構築された運営実践というよりは、新しい学校や組織を作る際に不可欠な財政的、政治的、組織的リソースを交換する手段である。

考 察

以上から、以下の点を考えたい。

第1は、チャータースクールにおけるセクターを越えた連携は、性格の異なる二つの連携があり、それらは文化の面で異なるにもかかわらず、必要性の中で区別無く進展しているという点である。二つの性格が異なる連携とは、学校と医療保健機関との連携のように、非営利機関との連携と、ビジネスのように営利を目的とする組織や団体との契約的連携である。前者は、私というより、むしろ公と公に極めて近い私との連携である。たとえば、非営利の市民団体やNPOは、私的セクターと言っても公共的団体としての色彩が強い。また、保護者の団体との連携は、保護者の位置づけによっては広くは学校が抱える組織の一部を成す。学校の教員にとっては外部の組織であるかもしれないが、地域の人々からみれば保護者の組織はいわば必然的な学校の一部である。学校と非営利組織との連携は、きわめて近い価値観や文化を共有できる関係であ

る。

一方で、コカコーラ社や利益目的的教育運営組織(EMO)との連携は、文化的にも価値的にも異なる組織との連携である。それゆえに、葛藤が大きく、連携がうまくいきがたい。ビジネスの利益追求と公共善の追求との間には葛藤が生じがちである。H.Levinは、なぜ教育において起業がうまくいかないのかを検討し、Cuban、Baumolそれぞれの研究に触れながら、次のように述べる¹⁶。すなわち、教育の変化はそう簡単には運ばない。また、学校文化と企業の文化は異なる。学校は変化よりコンスタントであることで長く特徴づけられてきた。テクノロジーの変化も学校の核となる活動にはほとんど影響を及ぼしていない。学校は社会的な結果をトランスフォームするようにデザインされた革命的な機関ではなく、社会の他の主たる機関に従属的で、既存の社会に適応、参加できるように若者を準備する保守的機関である。改革が試みられるが、教育には結局、従来のやり方に戻ってしまう何かがあるようだと言っている。

Levinは企業との営利のからんだ連携をすべて諦めるべきだと言っているのではなく、学校にはその独自の特質と変わらない文化があり、それゆえに営利セクターとの連携には限界があることを教えている。

Levinの主張に同意するものの、本論で紹介している多様な連携から看守できるのは、このような連携が進展する過程で学校文化も変化しつつあることである。公立学校をEMOと呼ばれる企業に運営してもらうなど、かつては考えられなかったことだが、今や全米で50以上のEMOが公立学校の運営に携わっている。変化がゆっくりと学校文化にも生じていると言っても良いのではないだろうか。

第2に、立場によって公私協働に求めるもの、

そこから得ようとする利益の内容は異なる。ただ、経費の削減や利益追求の公私協働が、短期的にも長期的にも学校に有益な結果をもたらすものでなければ、一時的で永続性をもたない活動となるリスクを常に伴っている。一定の教育活動や領域におけるコスト削減が長期的にどのような結果をもたらすのか、長期的視点を持った連携でなければ息の長い連携は望めない。また、私の側にとっても利益にならなければ企業は撤退するであろうし、非営利組織も活動を継続することが困難になる。そのような深い思慮や規範を欠いた状況で連携が進んでいる事に対して、誰がどのような基準で抑制すべきなのだろうか。

第3に、公私の関係が発展するのは、学校運営が順調に進展しているときではなく、むしろ、困難なときである。チャータースクールは自立性と独立性との引き換えに、経済的困難と期限が切られ査察を受けてそれに合格しなければ閉校になるという、アカウンタビリティのプレッシャーを乗り越えなければならないことになった。施設、設備が不十分かつ、従来の学校が学区から得られる法的、行政サービスが受けられない中でアカウンタビリティを達成するためには、ありとあらゆる方法を講じる必要があるわけで、ビジネスとの関わりが深まってくる。逆に言えば、行政のサポートが得られ、充実していれば、営利組織との連携はさほど進展しないものかもしれない。

最後に上述の行政のあり方、サポートと関連して、もうひとつ考慮しなければならない内容がある。チャータースクールにおける公私の連携は経済的、政治的、戦略的であった。教育も政治的な側面が伴う人間の営みではあるが、それでも第1に教育の論理が優先しなければならない場である。しかし、規制緩和の下、公私の

連携が進む中で連携は戦略的色彩を帯び、学校が今まで以上に政治的な場へと変質していくことに注意しなければならない。

注

- 1 Center for Education Reformのホームページ参照 (2006年11月4日アクセス)。
- 2 二宮皓, 佐々木司共著, 「アメリカの学校における公私協働 その商業的活動に注目して - 」 『公私協働とネットワーク化による教育運営サポートシステムの構築に関する国際比較研究中間報告』平成16～18年度科学研究費補助金 (基盤研究A) 課題番号 16203040, 研究代表者 宮腰英一, 平成18年3月, 14 - 22頁。
- 3 Wohlstetter, P., Malloy, C.L., Smith, J., Hentschke, G., “Incentives for Charter Schools: Building School Capacity Through Cross-Sectoral Alliances” Educational Administration Quarterly, Vol. 40, No.3, August 2004, pp.321-326.
- 4 Ibid.p.326.
- 5 Savas, E.S., PRIVATIZATION AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, Chatham House Publishers, 2000, p.118, Table 5.1.
- 6 Wohlstetter, P., Malloy, C.L., Smith, J., Hentschke, G., op. cit. August 2004, pp.321-326.
- 7 以前から指摘されていることではあるが, General Accounting Office (GAO) による2003年の調査もこの問題点を指摘している。GAO, “Charter Schools : New Charter Schools across the Country and in the District of Columbia Face Similar Start-Up Challenges” September, 2003.
- 8 中島千恵「学校設置と地域社会 (市町村) のかわり - アメリカのチャータースクールの場合 - 」関西教育学会編, 『関西教育学会紀要』第22号, 1998, 251-255頁。
- 9 Charter School Resource Centerのホームページより。
<http://www.pacharterschools.org/services.html/> (2006, 10. 25.アクセス)
- 10 Bulkley, K...& Hicks, J. “Educational Management Organizations and the Development of Professional Community in Charter Schools” Occasional Paper No. 69, National Center for the Study of Privatization in Education, Teacher College, Columbia University. p.3.
- 11 エジソンスクールズ社のホームページに教育方針, カリキュラムなど詳しく紹介されている。
<http://www.edisonschools.com/home/home.cfm/>
- 12 Henig.J.R., et al. “Privatization, Politics, and Urban Services: The Political Behavior of Charter Schools.” Urban Affairs Association, JOURNAL OF URBAN AFFAIRS, Volume 25, Number 1. pp.37-54.
- 13 http://museumschool.sandi.net/museum_school12.html/ (2006.11.1.アクセス)
- 14 Wohlstetter, P., et al. op. cit., p.341, table 4 より
- 15 Wohlstetter, P., et al., op. cit. pp.351-353.
- 16 Levin. H.M. “Why is Educational Entrepreneurship So Difficult?” National Center for the Study of Privatization in Education” Teacher College, Columbia University, Research Publication 116, January 2006.